



Revue européenne des sciences sociales

European Journal of Social Sciences

XLV-136 | 2007

**Démocratie délibérative, démocratie débattante,
démocratie participative**

L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement

Jean-Michel Fourniau



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ress/95>

DOI : 10.4000/ress.95

ISSN : 1663-4446

Éditeur

Librairie Droz

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 2007

Pagination : 149-179

ISBN : 978-2-600-01114-3

ISSN : 0048-8046

Référence électronique

Jean-Michel Fourniau, « L'expérience démocratique des « citoyens en tant que riverains » dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne des sciences sociales* [En ligne], XLV-136 | 2007, mis en ligne le 01 février 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ress/95> ; DOI : 10.4000/ress.95

Jean-Michel FOURNIAU

L'EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE DES «CITOYENS EN TANT QUE RIVERAINS» DANS LES CONFLITS D'AMÉNAGEMENT

La France annexe à sa Constitution une Charte de l'environnement. L'élévation du principe de précaution au rang de principe constitutionnel a fait l'objet d'une controverse sévère entre industriels ou scientifiques craignant la paralysie de la décision et de l'innovation, et défenseurs d'une vision progressiste du développement durable. Une part de cette controverse tient dans la crainte de dérives dans son application liées à un autre principe – le principe de participation des citoyens aux processus décisionnels – qui reconnaît le droit de tout citoyen de «participer à l'élaboration des décisions», par exemple en invoquant le principe de précaution. Le principe de participation, qui a pu sembler faire consensus lors des discussions sur la Charte de l'environnement, est au cœur des conflits d'aménagement et d'environnement depuis une quinzaine d'années. Dans ces conflits, notamment sur les grands projets d'infrastructure, de nouvelles pratiques de démocratie participative sont nées au cours des années 1990. Leur institutionnalisation progressive, et aujourd'hui leur reconnaissance constitutionnelle, font l'objet de controverses plus pratiques que théoriques, qui n'en touchent pas moins au sens politique et à la portée du principe.

Les conflits que ne cesse de provoquer la mise en œuvre du débat public dans le domaine de l'aménagement interdisent ainsi d'assigner trop vite son institutionnalisation progressive à la montée d'une nouvelle «norme délibérative» qui caractériserait les transformations de l'action publique (Blondiaux et Sintomer [2002]). La persistance des actes opposant démocratie participative et démocratie représentative souligne au contraire que la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision reste un objet controversé de politisation de l'action publique. Mais, comme nous l'indique Pierre Rosanvallon, «c'est toujours dans les conditions de sa *mise à l'épreuve* que peut se déchiffrer le politique» (Rosanvallon [2003], p. 30, souligné dans le texte). Plutôt que regarder ce processus comme l'institutionnalisation d'une nouvelle norme délibérative reconfigurant l'action publique, nous prenons ici le parti d'étudier l'expérience démocratique que font les participants à ces nouvelles procédures, en nous centrant sur les débats organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP)¹, pour comprendre comment les pratiques délibératives reconfigurent la citoyenneté.

¹ La CNDP a été créée par la loi «Barnier» du 2 février 1995. La loi de démocratie de proximité du 27 février 2002 lui a donné le statut d'autorité administrative indépendante et a élargi ses prérogatives. La première CNDP a conduit les six débats suivants :

- De novembre 1997 à mars 1998, sur le projet présenté par le port autonome du Havre, dit *Port 2000*, visant à une restructuration profonde du port. La commission particulière était présidée par Jean-Luc Mathieu, conseiller-maître à la Cour des comptes, membre de la CNDP.

Le fonctionnement concret d'une démocratie ne va pas sans poser le difficile problème des rapports entre pratique communicationnelle et fonctionnement systémique du pouvoir administratif, entre délibération et décision. Discutant la compatibilité de son concept de démocratie fondé sur la discussion avec les formes de la décision dans les sociétés complexes contemporaines, J. Habermas souligne ainsi la nécessité de compléter la théorie politique délibérative par des « observations quant au rapport entre, d'un côté, les délibérations qui sont menées pour parvenir à une décision et qui sont régulées par des *procédures démocratiques*, et, de l'autre, les processus informels de formation de l'opinion qui se déroulent dans l'espace public » (Habermas [1997], p. 332). Il distingue pour cela les processus de formation de l'opinion et de la volonté dans un « contexte de justification » et dans un « contexte de découverte ». Les espaces publics organisés dans le cadre de procédures parlementaires forment un contexte de justification, où se déroulent, dans une forme argumentée, des négociations sur des sujets spécifiés². La formation de ce contexte de justification dépend également d'un contexte de découverte « que constitue un espace public non régulé par des procédures et qui est représenté par le public général des citoyens » (*idem*, p. 333). L'articulation entre les

-
- De mars à septembre 1998, sur le projet de ligne EDF à très haute tension entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes), à travers le parc naturel régional du Verdon. La commission particulière était présidée par Gérard Porcell, alors vice-président du tribunal administratif de Paris.
 - D'avril à juillet 1999, sur le projet d'autoroute A32 (doublement de l'autoroute A31 entre Toul et la frontière luxembourgeoise). La commission particulière était présidée par Mme Reine-Claude Mader-Saussaye, secrétaire générale de la Confédération du logement et du cadre de vie, membre de la CNDP.
 - De mars à juin 2000, sur le projet de la branche sud du TGV Rhin-Rhône (ligne ferroviaire nouvelle à usage mixte, voyageurs et marchandises). La commission particulière était présidée par Charles Gosselin, conseiller d'Etat, membre de la CNDP.
 - D'octobre 2001 à janvier 2002, sur le projet d'extension du port de Nice. La commission particulière était présidée par Paul Viallate, président de chambre à la Cour administrative de Lyon, membre de la CNDP.
 - D'octobre 2001 à février 2002, le débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (projet de contournement autoroutier par l'ouest de Lyon et de contournement ferroviaire pour le fret par l'est). La commission particulière était présidée par André Oriol, premier président honoraire de la Cour d'appel de Lyon et président du centre d'arbitrage et de médiation Rhône-Alpes.
 - La première CNDP a, de plus, recommandé la tenue de deux débats dont l'organisation a été confiée au maître d'ouvrage (et non à une commission particulière) : le débat sur le projet du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de conditionnement et d'entreposage de déchets radioactifs à Cadarache qui a eu lieu de septembre à novembre 2001 ; le débat sur un projet de ligne à très haute tension dans le Lot, qui a eu lieu du 4 octobre au 15 décembre 2002.
 - La nouvelle CNDP mise en place en novembre 2002 a depuis conduit huit débats avec commission particulière, recommandé trois concertations à des maîtres d'ouvrage, et décidé de l'organisation de huit autres débats avec commission particulière pour 2005, marquant ainsi un véritable changement d'échelle dans son activité.

² « Les procédures démocratiques structurent les processus de formation de l'opinion et de la volonté, dans le but de résoudre les questions pratiques par la coopération et de parvenir, dans ce cadre, à des compromis équitables. Le sens opératoire de ces régulations consiste moins à découvrir et à identifier des problèmes qu'à les traiter, et moins à sensibiliser un public à de nouveaux problèmes qu'à justifier la sélection que l'on en fait et à trancher les différentes solutions concurrentes proposées pour les résoudre » (Habermas [1997], p. 332).

deux contextes qui participent conjointement à la formation de la volonté est pensée comme une tension.

L'observation des premières mises en œuvre d'une procédure comme le débat public institutionnalisé par la loi « Barnier » nous donne l'occasion d'analyser précisément cette tension. Chaque application constitue en effet une expérience locale de formation d'un espace public dont le fonctionnement ouvert reste proche de celui de l'espace public général³, mais l'horizon d'une décision à prendre conduit les participants à se donner des règles formelles de discussion que la commission chargée d'organiser le débat doit garantir. Les disputes sur l'établissement de règles délibératives, les interprétations diverses auxquelles elles donnent lieu font de l'exercice du débat public une pratique par laquelle s'invente une procédure démocratique et peuvent être énoncés les principes délibératifs aujourd'hui affichés par la Commission nationale du débat public (CNDP, 2004). Aussi proposons-nous de lire les premières expérimentations ici analysées comme une mise à l'épreuve des fondements de toute procédure démocratique par les participants aux débats publics.

Mais, dans l'approche normative de J. Habermas, le « jeu combiné de la formation démocratique de la volonté et d'une formation informelle de l'opinion » (Habermas [1997], p. 334) est rarement décrit et plutôt renvoyé à une tâche de l'Etat de droit : « Les procédures démocratiques de l'Etat de droit ont la tâche d'institutionnaliser les formes de communication nécessaires à une formation rationnelle de la volonté » (Habermas [1989], p. 49). A l'inverse de l'approche qu'invitent à suivre les théories politiques normatives, l'approche pragmatique que nous adoptons ne conduit pas à centrer l'analyse sur le processus d'institutionnalisation du débat public : « le fond du politique ne se laisse en effet vraiment appréhender que dans ces moments et ces situations qui soulignent que la vie de la démocratie n'est pas celle de la confrontation à un modèle idéal, mais celle de l'exploration d'un problème à résoudre » (Rosanvallon [2003], p. 31). Aussi, pour rendre compte des contraintes d'argumentation⁴ qui s'éprouvent concrètement dans le déroulement des discussions publiques sur les projets d'aménagement, prenons-nous le parti « de prendre pour objet le caractère toujours ouvert et “sous tension” de l'expérience démocratique » (*idem*, p. 27).

La mise en travail du concept de mésentente, emprunté à Jacques Rancière (1995), nous permet de rendre compte de ce que la résistance qu'opposent les riverains à différentes formes d'assignation à des rôles sociaux prédéfinis, réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion publique, est un processus de subjectivation politique. Notre thèse consiste alors à montrer comment, dans les conflits d'aménagement auxquels répond l'institutionnalisation du débat public, émerge un nouveau sujet de l'action collective : les « citoyens en tant que riverains ». Sujet politique et non acteur social (doté d'une représentation collective et d'institutions marquant sa place dans les rapports sociaux), son

³ L'avantage en est « de disposer du médium d'une communication non restreinte, où de nouvelles problématiques peuvent être perçues de façon plus sensible, où les discussions menées pour s'entendre sur les identités collectives et les interprétations des besoins peuvent être articulées de manière plus libre que dans des espaces publics régulés par des procédures » (*idem*, p. 333).

⁴ Contraintes argumentatives que Francis Chateauraynaud analyse d'un point de vue plus général dans ce volume.

émergence se lit en analysant les expériences de participation à la discussion publique des projets d'aménagement comme autant de pratiques mettant en jeu le rapport au politique, par les « débats sur le débat » interrogeant les formes démocratiques mises en œuvre, par les litiges que suscite l'exercice de la citoyenneté sollicité par les procédures délibératives.

I. LA RATIONALITÉ DE LA MÉSENTENTE STRUCTURE LES CONFLITS D'AMÉNAGEMENT

L'institutionnalisation du débat public, dont une étape s'est achevée avec la loi de démocratie de proximité adoptée en février 2002, en atteste : en voulant non seulement exprimer leur point de vue, mais également le faire valoir dans une confrontation argumentaire entre les différents points de vue, en résistant aux critères qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux préétablis par les procédures, les habitants ont rouvert le débat sur la manière de répartir les parts des uns et des autres. Processus entamé dix ans plus tôt, avec la circulaire « Bianco » de décembre 1992 (Fourniau [1996]), il s'agissait d'abord pour l'Etat d'ouvrir la discussion publique à tous les citoyens, dès l'amont, dans un souci de transparence de l'action publique. Mais le puissant ressort des conflits d'aménagement est la revendication d'un droit à la parole, à l'obtention d'une reconnaissance comme acteur du territoire où s'inscrirait le projet. Parce que la légitimité des décisions est systématiquement controversée dans les conflits d'aménagement récents, la question de savoir qui et quels arguments sont admis à prendre part à la discussion de l'intérêt général structure les situations de parole. Celles-ci peuvent alors être plus précisément caractérisées comme des situations de « mécontentement », en empruntant ce concept à Jacques Rancière.

1. La pratique du débat expérimentée dans les conflits d'aménagement : une démonstration inédite pour traiter un tort fait à la démocratie

Pour comprendre la manière dont la question du débat public se pose dans le domaine de l'aménagement, à la différence d'autres domaines (le domaine social, voire le domaine urbain), il faut rappeler une banalité : on ne naît pas riverain, on le devient par hasard, par la volonté d'un maître d'ouvrage puissant qui est censé agir au nom de l'intérêt général. Cette contingence fait qu'il n'y a pas de collectif préconstitué de riverains pour vérifier l'intérêt général annoncé d'un projet (alors que dans bien d'autres domaines, l'émergence d'un problème public est toujours déjà prise dans un réseau plus ou moins fortement structuré de relations sociales). Quand, avec l'irruption des riverains sur la scène des projets, la vérification de l'intérêt général annoncé est revendiquée dans les conflits d'aménagement, les procédures classiques de consultation (comme l'enquête d'utilité publique) sont mises en défaut, n'ayant à connaître que des intérêts particuliers, dispersés, mais jamais pour fonction de construire des intérêts collectifs.

Une telle situation pourrait conduire à une forme d'anomie, tant il est coûteux de surmonter la dissymétrie qui fait très souvent parler les riverains de leur contestation comme d'une « lutte du pot de terre contre le pot de fer ». Mais, si l'on a pu constater l'absence de public dans un grand nombre d'enquêtes d'utilité publique

(Blatrix [1996]), on constate en revanche une remontée très nette de la conflictualité concernant les grands projets d'aménagement et d'environnement au début des années 1990 (Charlier [1999]), et la conflictualité s'est maintenue depuis à un niveau élevé. Celle-ci s'est accompagnée d'une transformation des répertoires d'action, tout particulièrement avec la pratique de débats publics informels, organisés sur le terrain par des associations locales de défense. La vérification par le débat public du fait que le projet poursuit bien des objectifs d'intérêt général devient alors l'activité par laquelle peut se composer un collectif.

C'est là sans doute l'un des caractères les plus marquants des contestations du TGV Méditerranée, qui en fait la portée. Plusieurs responsables associatifs qui ont animé ce conflit pendant six ans (1990-1995) ont eux-mêmes fortement insisté sur la nouveauté de cette pratique et sur l'importance de la notion d'espace public pour comprendre le déclenchement et le déroulement du conflit⁵ (Meunier [1994]). Celui-ci a été, selon l'un des responsables de FARE-Sud, « avant tout un exercice pratique de vie démocratique » : « la Coordination née à cette occasion a permis la rencontre de gens qui ne se fréquentaient jamais : cadres ou techniciens vivant dans des lotissements, villageois, agriculteurs. (...) Tout ce monde-là, très hétérogène, a délaissé son poste de télévision le soir pour rejoindre les salles des fêtes et débattre (...) Le travail de la CARDE consistait à orchestrer ces débats, organiser les montées en pression, porter la synthèse des revendications devant les élus et devant les pouvoirs publics. Il s'agissait au fond de les aider à mieux faire leur travail, en attirant leur attention sur les changements de notre époque »⁶ (Pourchier [1994]). Ces forums ouvrent un espace d'argumentation contradictoire là où s'impose généralement l'autorité d'une expertise unique. Ils permettent la confrontation publique des points de vue des élus, du maître d'ouvrage et des associations là où la négociation discrète est habituellement la règle. Cette pratique d'organisation du débat public constitue même un axe stratégique de la fédération FARE-Sud qui se crée durant le conflit, en regroupant « des collectifs du type CARDE, tous confrontés au même mur de la décision publique, tous désireux de participer à la définition de l'intérêt général » (*idem*). Elle constitue l'originalité de ce réseau par rapport aux réseaux environnementalistes plus anciens existant dans la région⁷.

⁵ Jeanne-Ita Meunier, auteur en 1994 d'un mémoire de DEA de science politique sur le conflit du TGV Méditerranée, participait à la direction de la Fédération d'action régionale pour l'environnement (FARE-Sud), créée fin 1991. Elle soutient dans son mémoire, pour comprendre pourquoi les fuites d'un document cartographique du tracé du TGV en décembre 1989 ont été l'événement déclencheur du conflit, qu'il faut « faire appel à la notion d'espace public pour expliquer l'importance prise par ce qui aurait pu n'être qu'une anecdote » (Meunier [1994], p. 18).

⁶ La CARDE organisait ainsi un premier débat public « Le TGV, l'environnement et le développement économique régional » à la Maison des associations à Marseille, le 29 mai 1990, auquel participait le directeur du projet SNCF, Pierre Izard. Dans le Vaucluse, l'association Provence vivante organisait également un colloque intitulé : « La place du rail dans les transports en région Paca et dans la vallée du Rhône », le 19 juillet 1990 à Avignon. Plusieurs autres débats publics de ce type furent organisés jusqu'au printemps 1992, avant que des formes plus institutionnelles de concertation – Collège des experts dans l'été 1992 puis enquête d'utilité publique à l'automne – prennent place.

⁷ La ligne d'action de la FARE-Sud combine ainsi, pendant la campagne des élections régionales de 1992, la rédaction d'un *Livre blanc de l'environnement régional*, l'interpellation des élus sur la base de ce document et l'organisation de plusieurs manifestations en février pour obtenir des réponses des candidats. Elle se poursuit par l'organisation du Colloque *Ecologie, Economie, Démocratie* le 20 juin

La pratique de tels débats publics a pu être observée dans de nombreux autres conflits d'aménagement sur de grands projets d'infrastructure. En organisant la confrontation publique avec les élus et les maîtres d'ouvrage, les riverains se constituent comme leurs interlocuteurs, à égalité de parole. Cette parole ouvre au débat public tous les registres touchant à la légitimation des décisions publiques : elle ouvre la boîte noire des registres les plus techniques – dans le cas du TGV Méditerranée, en posant la question de la possibilité de faire rouler des trains pendulaires sur les voies existantes, et en en obtenant l'examen par un cabinet d'experts indépendants – mais elle revendique aussi la transparence de la décision et en demande toujours la vérification quand elle est proclamée. Par l'organisation de débats publics, les associations locales de défense approfondissent une critique technique et politique et maintiennent ouvert un espace de discussion du projet dans lequel tous les protagonistes du conflit sont appelés à s'exprimer, manifestant ainsi dans la pratique les contours d'un nouvel espace de légitimation des décisions (Fourniau [2001a]). Par cette pratique nouvelle, toujours reliée à l'interpellation des élus et à la mobilisation sur le terrain, elles font la démonstration de leur capacité à intervenir dans l'espace public, au même titre que les élus ou les maîtres d'ouvrage.

La force démonstrative de cette pratique du débat public est d'inscrire les riverains, les habitants, dans l'espace de la délibération sur l'intérêt général dont ils étaient a priori exclus. Mais ouvrir un espace dans lequel les riverains peuvent être comptés comme discutant de l'intérêt général du projet, et non des seules questions de riveraineté pour lesquelles ils seront conviés à l'enquête publique, suppose – c'est là également la force démonstrative de cette pratique du débat public – des changements d'identité. Les associations locales qui organisent ces débats ne cherchent plus à représenter les riverains comme les simples victimes d'une injustice sociale – ce qu'exprime la métaphore du « pot de terre contre le pot de fer » et toutes les autres métaphores ou métonymies de la révolte des « petits » contre les gros » (que la posture classique du Nimby utilise abondamment) –, mais comme les sujets d'un tort fait à la démocratie elle-même. On ne se bat pas seulement contre tel tracé du TGV, mais contre « le fait du Prince »⁸. Participer à l'espace de la délibération sur l'intérêt général, c'est alors y agir pour vérifier sa qualité de citoyen, pour vérifier l'égalité qu'elle proclame. Cette vérification passe notamment par un combat pour l'accès à l'information, l'accès aux espaces institutionnels de délibération, etc. La pratique du débat public est une des formes de cette vérification, une manière de tirer les conséquences de l'écart entre ce qui est proclamé et ce qui est vécu, en instaurant un espace égalitaire.

Cette pratique nouvelle marque ainsi un changement dans la nature des conflits d'aménagement : ceux-ci portent aujourd'hui sur la légitimité des projets, c'est-à-dire à la fois sur leur opportunité et sur la manière d'en décider, et non seu-

1992 à Marseille et une participation forte à la dynamique du Collège des experts – collège indépendant nommé par le ministre Jean-Louis Bianco en mai 1992 notamment pour expertiser le projet SNCF et examiner la faisabilité des propositions associatives de réalisation du TGV dans les couloirs ferroviaires existants – dont la création est revendiquée comme un succès de cette stratégie.

⁸ Pour une forte illustration de toutes les infractions à la « grammaire de la vie démocratique » (Cefai, Lafaye, 2001) dans le cas du TGV Méditerranée, voir l'ouvrage de la responsable de la Coordination drômoise, Mariette Cuvelier, *Le TGV du Prince*, Dagorno, 2001.

lement sur les projets eux-mêmes⁹. Pour le dire autrement, nous considérons qu'on ne peut pas analyser un conflit d'aménagement simplement en termes d'opposition entre intérêts particuliers et intérêt général: le sens des politiques que concrétise le projet est toujours en jeu dans le conflit. La pratique du débat signifie alors que dans une société démocratique, la légitimité de l'action publique n'appartient en propre à aucun des acteurs directement impliqués dans les conflits sur le terrain, elle est au contraire un enjeu commun à tous les protagonistes. Cette nouvelle situation redéfinit les identités de tous les acteurs engagés dans les conflits. «L'événement qui advient sur cette scène, c'est l'institution d'une subjectivation, d'un "nous" qui est en droit d'argumenter. Or ce "nous" doit d'abord pour cela prouver son existence. Et il la prouve toujours au coup par coup, dans des argumentations qui sont en même temps des ouvertures au monde, qui ouvrent à chaque fois le monde où le sujet qui argumente est compté comme argumentateur. C'est un sujet excédentaire qui se définit par cet acte de langage» (Rancière [1997], p. 179). Ce sujet excédentaire se manifeste par l'affirmation de la figure du «citoyen en tant que riverain»¹⁰ dans les conflits d'aménagement, au début des années 1990. Certes, cette expression est rarement employée directement par les intéressés, mais elle synthétise la démonstration qui marque le changement de nature des conflits. Nombre de porte-parole d'associations locales de défense refusent d'être cantonnés dans la catégorie de riverain, sans renoncer pour autant à cette qualité, et affirment qu'un riverain est toujours aussi un citoyen. «Je me suis rendu compte que le fait d'être riverain était un atout complémentaire pour être citoyen. (...) Et moi, je n'aurai plus peur de revendiquer le fait que je sois riverain et en même temps citoyen!» (*in* Rui, Ollivier-Trigalo, Fourniau [2001], p. 173).

La figure classique des «échelles de la participation» (Arnstein [1969]) ne permet pas de rendre compte de ce changement dans la nature des conflits d'aménagement, ni de rendre raison au sens que chacun des acteurs donne à son action lorsque sa part à la production de la légitimité de l'action publique est en litige. Ces approches classiques de la construction sociale de l'articulation entre participation du public, délibération, élaboration des projets et décision constatent régulièrement le faible degré de partage du pouvoir qu'accordent les textes même quand ils posent le principe de participation en intérêt général. Malgré l'institutionnalisation du débat public, l'opposition entre participation et décision structure toujours aussi fortement notre culture politique. Ce constat n'a guère besoin d'être confronté à l'expérience des participants pour être validé. Mais le seul examen critique de la mise en œuvre du cadre réglementaire ne nous renseigne guère

⁹ Un indicateur de ce changement a été mis en évidence par les enquêtes de l'Observatoire inter-régional du politique: l'opinion selon laquelle il faut «accorder le droit de refuser le projet aux habitants d'une région lorsqu'ils risquent de subir des inconvénients à cause d'un grand projet comme le passage d'une voie ferrée, d'une autoroute ou d'un canal» devient majoritaire à partir de 1993 – et l'est restée depuis – alors que la réponse «Maintenir le projet en indemnisant correctement les habitants» devient minoritaire. Ce changement montre l'usure de la logique de la compensation des dommages, pourtant centrale dans les procédures d'établissement de l'utilité publique des projets (théorie du bilan du Conseil d'Etat).

¹⁰ Je décalque ici l'expression de «citoyen en tant qu'usager», forgée par Claude Quin et Gilles Jeannot pour rendre compte de ce que «c'est moins l'usage en soi qui définit l'usager qu'une certaine relation établie avec la sphère publique» (Quin [1995]).

sur cette expérience qui, dans les conflits d'aménagement, déborde toujours. Les figures critiques de la décision présupposent en effet que la question de savoir qui est admis à la discussion publique des projets devrait déjà être résolue lorsqu'on «entre en concertation». Il suffirait alors d'examiner le degré de partage du pouvoir que les procédures promettent et réalisent effectivement pour caractériser les diverses situations de participation. Or l'observation de terrain montre, au contraire, que cette question est au centre des disputes qu'ouvrent les situations de construction concurrentielle de l'intérêt général.

2. La mésentente, un processus de subjectivation politique

L'observation sociologique de débats publics institutionnalisés en réponse aux conflits d'aménagement nous a en effet conduits, avec différents chercheurs¹¹, à ce constat : ce qui fait débat, c'est le débat lui-même. « Si le débat est conflictuel ce n'est pas seulement parce qu'il est l'occasion de l'expression d'intérêts divergents. D'ailleurs, une explication en termes de conflit d'intérêts trouve rapidement ses limites. En fait, si les modalités du débat et son contenu occupent une bonne part des échanges, la question qui demeure essentielle est la suivante : qui est légitime à participer (et pourquoi) à une discussion sur la légitimité du projet en amont ? Sur le terrain, on s'aperçoit que l'invitation faite à "chaque citoyen" ne résout pas cette question de la légitimité des intervenants. Donnée comme évidente et consensuelle, c'est pourtant bien cette qualité de "citoyen" qui se retrouve mise à l'épreuve dans le débat public » (Rui [1998]). Les situations de parole ouvertes par la mise en discussion publique des projets en amont des décisions d'aménagement peuvent alors être caractérisées précisément comme des situations de mésentente. Selon Jacques Rancière :

«Nombre de situations de parole où la raison est à l'œuvre peuvent être pensées dans une structure spécifique de mésentente qui n'est ni de méconnaissance appelant un supplément de savoir ni de malentendu appelant à une raréfaction des mots. Les cas de mésentente sont ceux où la dispute sur ce que parler veut dire constitue la rationalité même de la situation de parole. Deux interlocuteurs y entendent et n'y entendent pas la même chose dans les mêmes mots. (...)

La mésentente concerne moins l'argumentation que l'argumentable, la présence ou l'absence d'un objet commun entre un X et un Y. Elle concerne la présentation sensible de ce commun, la qualité même des interlocuteurs à le présenter. (...) **Les structures de mésentente sont celles où la discussion d'un argument renvoie au litige sur l'objet de la discussion et sur la qualité de ceux qui en font un objet** » (Rancière [1995], pp. 12-15)

Nous considérons que toute situation de discussion publique sur un projet obéit à cette rationalité propre que J. Rancière nomme la mésentente. Si la contingence des conflits locaux d'environnement et d'aménagement – impliquant qu'il n'y a pas de collectif préconstitué de riverains pour vérifier l'intérêt général annoncé d'un projet – les distinguait d'autres conflits sociaux, leur caractérisation

¹¹ Voir en particulier le dossier d'*Ecologie et politique* coordonné par Xavier Piechaczyk (1997). Cet intérêt pour le « débat sur le débat » a structuré les travaux conduits par l'équipe « Enquêtes et débats publics : l'expérience démocratique » dans le cadre du programme PREDIT. Cf. les 3 volumes publiés en 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique?*, Les Collections de l'INRETS, n°s 233, 240 et 241.

en tant que situations de mésentente les rapproche au contraire des autres conflits sociaux. Plus précisément, le concept de mésentente permet d'analyser ce qu'il y a de proprement politique dans les conflits d'aménagement avec une grille d'analyse élaborée pour penser la question de la politique dans la conflictualité sociale.

Cette grille d'analyse appréhende les situations de parole ouvertes dans les conflits d'aménagement très différemment de celle que proposent L. Boltanski et L. Thévenot dans leur théorie de la justification (1991). Certes, les cités définissent la manière de qualifier le monde des choses et celui des sujets, comme celle de faire surgir ce qui constitue un problème et de faire émerger une hiérarchie quant à leur importance respective. Les situations rencontrées couramment dans les conflits d'aménagement peuvent alors être lues comme des affaires où s'opposent plusieurs ordres de justification incommensurables. Ainsi, de nombreux travaux ont souligné la prégnance de la « cité domestique », les contestations locales s'inscrivant dans un terroir et un système de notabilité locale dans lesquels compte avant tout un réglage traditionnel des relations sociales; l'ordre « industriel » y est un autre référent que déploient notamment les maîtres d'ouvrage, même s'ils sont toujours suspectés de défendre leurs projets pour des raisons relevant en fait de l'ordre « marchand »; l'ordre de la « renommée » importe évidemment, avec l'extension sans précédent de la médiatisation de la société contemporaine et l'avènement de ce que certains appellent une démocratie d'opinion¹²; enfin, l'ordre « inspiré » joue un rôle dans la montée et l'extension d'une mobilisation locale, comme l'a notamment illustré J. Lolive à propos du démarrage du conflit du TGV Méditerranée (Lolive [1999]). Nous considérons néanmoins que l'intérêt porté à la mobilisation d'ordres de justification différents conduit finalement à lire les conflits dans le champ de l'environnement et de l'aménagement sur le mode du malentendu au sens qu'indique J. Rancière, c'est-à-dire sur le mode de la recherche de solutions de compromis par la raréfaction des mots et des raisons mobilisés. En effet, la théorie de la justification exclut la possibilité d'un méta-principe qui permettrait d'arbitrer les conflits transversaux à plusieurs ordres de justification, transversalité pourtant commune à tous les conflits d'aménagement et d'environnement. Seule la création de compromis pratiques permet alors d'envisager la résolution des conflits. De tels compromis prennent appui sur des objets ambigus dont la qualification trouve sens dans au moins deux ordres différents. Leur logique est de travailler au rapprochement entre les entités construites de part et d'autre. Mais fondamentalement, au sens de la théorie de la justification, un compromis désigne une situation où « les participants renoncent à clarifier le principe de leur accord, en s'attachant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun » (Boltanski et Thévenot [1991], p. 338).

C'est justement la primauté de la recherche d'un accord, la réalité d'une « disposition intentionnelle orientée vers le bien commun » qui sous-tendraient la caractérisation des situations de conflit qu'entend interroger et problématiser le concept de mésentente en focalisant l'attention sur les litiges pour dire ce qu'est la situation même, les disputes sur ce qui est donné comme commun. Pour

¹² Cette thématique de la « démocratie médiatique » a été mise en avant par Gilbert Carrère au cours du débat national sur les infrastructures de transports que le ministre des Transports l'avait chargé d'animer en 1992, en plein conflit du TGV Méditerranée (Carrère, 1992).

J. Rancière, en effet, « l'essence de la politique est le dissensus. Le dissensus n'est pas la confrontation des intérêts ou des opinions. Il est la manifestation d'un écart du sensible à lui-même. (...) C'est la raison pour laquelle la politique ne peut s'identifier au modèle de l'action communicationnelle. Ce modèle présuppose les partenaires déjà constitués comme tels et les formes de l'échange comme impliquant une communauté du discours, dont la contrainte est toujours explicitable. Or le propre du dissensus politique, c'est que les partenaires ne sont pas constitués non plus que l'objet et la scène même de la discussion. Celui qui fait voir qu'il appartient à un monde commun que l'autre ne voit pas ne peut se prévaloir d'aucune pragmatique de la communication » (Rancière [1998], p. 179). Rendre visible ce qui est commun nécessite alors de transformer le partage du sensible préexistant.

Le concept de mésentente s'attache donc à lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques, c'est-à-dire pour les cas que nous étudions, de sujets qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'une compensation, mais comme les porte-parole d'un tort fait à la démocratie elle-même. Pour J. Rancière, s'il existe nombre de situations sociales de résistance à ce qu'il appelle l'ordre « policier » – l'ordre gestionnaire qui « organise le rassemblement des êtres humains en communauté et qui ordonne la société en termes de fonctions, de places et de titres à occuper » –, et si ces situations déterminent des formes de sensibilités politiques, il n'y a pas de politique tant qu'il n'y a pas de capacité d'universalisation de ce qui est en cause dans ces situations. Cette capacité ne tient pas tant à la faculté de fédérer des forces, qu'à la constitution des sujets politiques ayant vocation à universaliser le conflit. « Le processus de l'émancipation est la vérification de l'égalité de n'importe quel être parlant avec n'importe quel autre. Il est toujours mis à l'œuvre au nom d'une catégorie à laquelle on dénie le principe de cette égalité ou sa conséquence – travailleurs, femmes, noirs ou autres. Mais la mise en œuvre de l'égalité n'est pas pour autant la manifestation du propre ou des attributs de la catégorie en question. Le nom d'une catégorie victime d'un tort et invoquant ses droits est toujours le nom de l'anonyme, le nom de n'importe qui. C'est ainsi qu'on peut sortir du débat sans issue entre universalité et identité. Le seul universel politique est l'égalité. Mais celle-ci n'est pas une valeur inscrite dans l'essence de l'humanité ou de la raison. L'égalité existe et fait effet d'universalité pour autant qu'elle est mise en acte (...) Le mode d'efficacité de l'universalité en politique, c'est la construction, discursive et pratique, d'une vérification polémique, un cas, une démonstration. La place de la vérité n'y est pas celle du fondement ou de l'idéal. Elle est toujours un topos, le lieu d'une subjectivation dans une argumentation » (Rancière [1998], pp. 85-86).

Par exemple, on a fréquemment relevé dans les conflits d'environnement récents la référence au « patrimoine commun de l'humanité ». Dans la théorie de la justification, on peut lire l'émergence d'une éthique de la transmission patrimoniale entre les générations successives comme la simple extension d'un ordre de justification domestique entre ceux qui composent ensemble un groupe patrimonial de référence. On peut également lire cette définition d'un principe de justice pour la protection de l'environnement comme l'affirmation d'une grandeur fondatrice d'une nouvelle cité « verte » en construction (Lafaye et Thévenot, 1993). En suivant la pensée politique de J. Rancière, il faut prendre la référence à

l'humanité toute entière, qui nous fait pour le moins sortir de l'ordre local traditionnel, comme l'affirmation d'un principe d'universalisation, et nous intéresser à la constitution des sujets politiques ayant vocation à le mettre en acte. On peut alors lire dans l'énonciation d'un tel mot d'ordre l'essence même d'une situation politique.

Le concept de mésentente nous conduit ainsi à être attentif aux situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles redéfinissent des « rapports entre les modes du *faire*, les modes de l'*être* et les modes du *dire* qui définissent l'organisation sensible de la communauté, les rapports entre les espaces où l'on fait telle chose et ceux où l'on en fait une autre, les capacités liées à ce faire et celles qui sont requises pour un autre » (Rancière [1995], p. 65), plutôt qu'à la manière dont elles mettent en parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. C'est donc en suivant la pensée de J. Rancière, pour laquelle la question de la politique commence là où est en cause le statut du sujet qui est apte à s'occuper de la communauté, que nous avons tenté de lire ce qu'il peut y avoir de politique dans les conflits d'aménagement et la pratique des débats publics. Pour le présent article, nous avons cherché à déployer le concept de mésentente en nous interrogeant sur ce qui résultait du débat public, de son instauration dans les conflits puis de son institutionnalisation. Nous le faisons en cherchant à caractériser la figure du « citoyen en tant que riverain » qui émerge dans le processus d'institutionnalisation du débat public, et à analyser ses manifestations dans les situations ouvertes par la mise en œuvre de la procédure.

II. L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DU «CITOYEN EN TANT QUE RIVERAIN» DANS LE PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DU DÉBAT PUBLIC

La loi de démocratie de proximité, tout en posant le principe de participation, réitère l'opposition entre participation et décision comme le faisaient les précédents textes instituant un débat public sur les projets d'aménagement (Fourniau [2005]). Aussi, dans notre culture politique, la plupart des espaces de débat public ouverts en vertu de ces textes restent-ils marqués par une nette séparation du forum de discussion (même s'il est institutionnalisé par la création d'une commission organisatrice du débat, indépendante du maître d'ouvrage) et des arènes de la décision politique. Nous reviendrons dans la dernière section sur l'expérience politique que retirent les participants de cette séparation entre forum de discussion et arène de décision. Notons simplement ici que, du fait même de cette séparation, on ne peut envisager les procédures participatives comme des cadres d'interaction décontextualisés entre des citoyens vertueux et désintéressés, selon l'idéal habermassien de la discussion rationnelle. Cette séparation institutionnelle inscrit au contraire les rapports sociaux de pouvoir et de domination au cœur de l'interaction dialogique. Aussi, le cadre procédural de la mise en discussion publique des projets n'est-il jamais reconnu d'emblée comme un cadre légitime d'interaction, la nature même de l'interaction est questionnée comme les qualités de ceux qui y participent. La confrontation des divers interlocuteurs y obéit alors à une rationalité de la mésentente.

1. Les qualités de participant sont en litige dans la discussion publique des projets: compétences, représentativité, degré de généralité des intérêts défendus

Le soupçon structure les situations de parole à l'ouverture de toute discussion publique sur un projet. L'échange consiste à ce que chaque intervenant, pour légitimer ses propres préférences, dévoile d'abord la fausseté des positions de son interlocuteur. La dénonciation du Nimby par les aménageurs (« Vous masquez sous un discours de l'intérêt général la défense de vos intérêts particuliers ») s'oppose ainsi au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. Le soupçon est l'expression litigieuse de la revendication d'un droit à la parole par laquelle les participants cherchent à mesurer le degré de reconnaissance dont ils font l'objet. Ce litige lie la question de l'égalité entre les acteurs de la discussion publique à celle de leur part au processus de décision des projets d'aménagement.

A la façon dont les intervenants s'entre-évaluent dans le cours des échanges, Sandrine Rui repère trois critères qu'utilisent les participants pour établir leur légitimité à s'exprimer dans (et sur) l'intérêt général (Rui, 2001 et 2004). Nature des intérêts défendus, degré de représentativité et niveau de compétences sont les trois critères constitutifs de cette grille d'évaluation normative mobilisée dans les débats publics. Chacun renvoie à un registre de validité habituellement attaché à la discussion rationnelle.

C'est en premier lieu *le niveau de compétences* qui est source de légitimité. Ainsi, le point de vue d'un participant est jugé recevable s'il est produit sur la base de compétences affirmées. Les techniciens ou les experts se considèrent par exemple dotés de ces compétences jugées nécessaires à une discussion publique pertinente. D'autre part, un point de vue est jugé valide s'il est exprimé par un représentant: dans l'espace du débat public, le « bon » débattant doit « représenter quelque chose ». Représenter un intérêt collectif suppose d'être détaché de ses intérêts particuliers, de ses passions, ce qui est jugé nécessaire pour garantir l'autonomie de son point de vue et sa liberté. Ainsi *sa représentativité* fondera la légitimité d'un participant. Celle-ci, par ailleurs, confère une autorité dans la discussion, elle est source de pouvoir. Compte tenu de la nature du système politique et de la primauté de ce principe de représentation sur les autres, ce critère valorise fortement les acteurs institutionnels. Enfin, pour considérer un argument comme acceptable, les participants s'attachent à évaluer la nature des intérêts que poursuit celui qui l'énonce. Il faut que le locuteur soit réellement concerné par le projet tout en poursuivant des intérêts compatibles avec l'intérêt général. Les débattants évaluent alors *le degré de généralité des intérêts défendus* par tout intervenant.

Cette grille a été bâtie par les maîtres d'ouvrage autour des qualités qui établissent, à leurs propres yeux, leur légitimité à travailler pour l'intérêt général. Leur dénonciation du syndrome Nimby montre qu'ils ont construit une représentation du riverain (ou de sa forme collective, le comité local de défense) en miroir de la leur propre. Le riverain est reconnu comme faisant valoir des intérêts particuliers déclinés en termes de droits divers: droit de propriété, droit à la tranquillité, droit d'accès à l'infrastructure, etc. Le riverain dispose par ailleurs d'une compétence pratique et personnelle (et donc subjective) du site qui doit accueillir l'infrastructure. Enfin, le riverain est un individu qui ne représente que lui-même.

Dans cette conception, le riverain ne peut donc participer au débat sur l'intérêt général.

Quand ils font irruption sur la scène du débat public, les riverains retournent cette même grille d'évaluation contre les maîtres d'ouvrage. Là encore, les contestations du TGV Méditerranée ont valeur d'exemple. Les trois principaux réseaux associatifs n'ont cessé pendant les six années du conflit, chacun sur un registre différent – plus « justicier » dans la Drôme, plus « technicien » dans le Vaucluse, plus « citoyen » dans les Bouches-du-Rhône –, d'approfondir une critique du projet disputant finalement chacun des trois registres de légitimité à la SNCF. Les associations ont contesté l'opportunité d'un projet radial créant une nouvelle trouée ferroviaire en Provence sans être articulé aux dessertes régionales, et ont mis plus largement en question la pertinence de la rentabilité comme critère central de l'élaboration du schéma directeur des TGV. Le poids de ce critère de rentabilité, excluant la prise en compte des dommages créés aux territoires traversés, démontrait que la SNCF poursuivait son propre intérêt d'entreprise commerciale et non l'intérêt général. En défendant des paysages, les associations se préoccupaient au contraire de la sauvegarde d'un patrimoine commun et non des seuls intérêts particuliers des riverains. Les associations ont ouvert la « boîte noire » des études techniques de la SNCF et en ont obtenu la vérification par un Collège d'experts indépendants. Elles ont revendiqué la possibilité d'utilisation des couloirs ferroviaires, voire des lignes, existants pour y faire rouler les TGV, et ont obtenu que leurs propositions techniques soient examinées par le Collège des experts au même titre que celles de la SNCF. Elles ont ainsi contribué à mettre en discussion la possible utilisation de trains pendulaires comme complément ou alternative à la construction de lignes nouvelles à grande vitesse, alors que la SNCF imposait depuis vingt ans le silence sur ce sujet. Les associations ont fait valoir leur capacité de rassembler la population par de multiples pétitions et manifestations dans lesquelles les élus étaient largement présents alors que la SNCF mobilisait les sondages pour montrer que les contestataires étaient minoritaires (mais ils bénéficiaient de la sympathie majoritaire des sondés pourtant favorables au projet). Elles ont surtout, par leur pratique du débat public, montré leur capacité à représenter des problèmes qui n'étaient pas pris en compte par le maître d'ouvrage (l'articulation des dessertes régionales et du TGV, l'inscription du tracé dans le paysage, la protection des riverains, etc.). Elles ont exigé la transparence de la décision et en ont imposé l'exercice pratique, quelques deux mille réunions publiques étant tenues avec la SNCF en six ans.

Les riverains ne sont donc pas les seuls à faire l'objet d'une disqualification dans le déroulement de la discussion publique. Cette grille d'évaluation joue comme un moyen de qualifier et de disqualifier tous les intervenants dans le débat. Mais la pratique du débat ne se résume pas à faire la preuve que l'on est bien légitime à prendre part à la discussion publique tout en délégitimant la participation de ses interlocuteurs. Sandrine Rui a montré que, par ce processus de qualification/déqualification croisée des interlocuteurs, la légitimité des uns et des autres s'avère toujours limitée. Il ne faut pas alors déduire du fait que les interlocuteurs s'accordent sur les registres d'argumentation nécessaires à la définition d'un projet juste et rationnel, la possibilité d'un consensus qui ferait des participants au débat des partenaires de la décision et les sujets d'un partage du pouvoir de décision. La pratique du débat montre autre chose : puisque la légitimité de chacun est limitée, chacun se retrouve à égalité pour construire l'intérêt général.

Ainsi, la dynamique de délégitimation croisée qu'alimente la logique du soupçon est le ressort premier de la rationalité de la mésestante. « Alors que l'appel à la participation vise à faire de chacun un partenaire de l'action publique en vue de produire adhésion et consensus, les participants y voient d'abord une mise à l'épreuve de leur capacité critique. Participer, c'est d'abord vérifier jusqu'à quel point les institutions nient, tolèrent ou reconnaissent le dissensus et l'égalité de tous à les faire surgir dans l'espace public » (Rui [2005]). Ce processus discursif soumet à une vérification commune les conditions d'une situation de parole égalitaire et peut déboucher sur son instauration par la reconnaissance de la légitimité limitée de chacun des participants. Ce qui structure le débat comme situation de mésestante est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général.

2. Les dispositifs institutionnels de débat public nient la démonstration égalitaire des contestations du TGV Méditerranée

La démonstration égalitaire que porte la pratique du débat public inaugurée dans les conflits d'aménagement ne pouvait qu'être entendue sans l'être vraiment dans le processus d'institutionnalisation du débat public. Ainsi, elle a été entendue puisque la circulaire « Bianco » institue en 1992, au nom de la transparence, un débat en amont de la décision et stipule que le débat préalable « permettra aux élus, aux forces sociales, économiques, associatives, à chaque citoyen de s'informer et de débattre des enjeux économiques, sociaux, environnementaux du projet. » Il est donc fait appel à la participation de chaque citoyen. Mais l'organisation de la discussion publique montre que la démonstration des contestations du TGV Méditerranée ne pouvait être complètement entendue. La circulaire découpe en effet la discussion publique en phases qui séparent les objets de débat en les hiérarchisant rationnellement du plus général au plus détaillé, de manière à ce que le citoyen appelé à débattre sur les fonctions du projet soit séparé du riverain que mobilisent ses impacts. Cette « répartition des parts » qu'ordonne la distinction de plusieurs phases, relève d'une logique du consensus qui conduit à exclure le public du débat¹³.

Le débat « Bianco » a ainsi transposé dans un cadre procédural les structures de mésestante qu'avait ouvertes la pratique du débat public expérimentée dans les conflits d'aménagement. Ce cadre procédural, en effet, parce qu'il prétend identifier la « bonne » participation du public en fonction d'objets de débat déclinés depuis la vérification en généralité des fonctions du projet jusqu'à l'examen situé des tracés, ne pouvait qu'exclure les « citoyens en tant que riverains » auxquels,

¹³ Muriel Tapie-Grime note ainsi : « Le "phasage" prévu par la circulaire répondrait alors à la logique suivante : si l'impact ne peut que créer des "victimes" donc du dissensus, en toute abstraction les objectifs socio-économiques du projet devraient pouvoir être discutés paisiblement, permettre une montée en généralité car le citoyen (débattant de l'intérêt général) est alors indépendant du riverain (défenseur de son intérêt particulier). Néanmoins, il faut inscrire "un peu" le projet dans l'espace pour désigner, même évasivement, les populations partenaires du débat mais il ne faut pas l'inscrire « trop précisément » pour que la discussion reste bien structurée en deux temps et que le premier palier du dispositif soit un débat à propos de l'intérêt général » (Tapie-Grime [1997], pp. 16).

pourtant, l'institutionnalisation du débat entendait donner une place dès l'amont de la décision par l'appel fait aux citoyens, riverains d'un projet, pour en débattre l'intérêt général.

Le débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône fournit, dans le cadre d'une procédure renouvelée – un débat « Barnier » – un autre exemple du même processus de « répartition des parts ». Les trois précédentes commissions particulières avaient en effet retenu une organisation des réunions mêlant deux types de réunions publiques, des séances thématiques auxquelles des experts sont conviés à approfondir les principaux enjeux du projet, et des réunions générales, sans sujet prédéterminé, réparties géographiquement sur le territoire du projet. Même si le choix des intervenants avait pu être dénoncé pour être trop favorable aux intérêts du maître d'ouvrage, les réunions thématiques ont toujours joué un rôle prépondérant dans la dynamique du débat : leur succession permet que s'installe dans la durée un dialogue entre tous les participants, alors que les réunions générales ont une fonction d'information d'un large public et d'expression des oppositions. Les séances thématiques constituent ainsi le moment d'un apprentissage à la fois technique et territorial permettant de construire l'objet de la discussion et de mettre à l'épreuve l'existence d'un langage commun pour en parler, le lieu d'un échange entre protagonistes du projet confrontant leurs points de vue, voire des projets alternatifs.

Tirant ses propres conclusions des critiques formulées sur l'équilibre des diverses interventions, la commission particulière du débat TGV Rhin-Rhône a considéré que la tenue de tables rondes thématiques pourrait faire écran à l'expression la plus nombreuse de tout le public, être un moment accaparé par les leaders d'opinion et non celui où « tout le monde peut poser n'importe quelle question ». En conséquence, toute organisation de réunion qui romprait l'égalité formelle entre les participants en sollicitant telle parole plutôt que telle autre, a été rejetée. Il en a résulté, de fait, une organisation du débat très peu contradictoire et très centrée sur les seuls enjeux sectoriels du projet. Ce choix relève d'une conception strictement juridique du principe d'équivalence énoncé, par la commission particulière du débat public sur le TGV Rhin-Rhône comme par les précédentes, comme règle du débat. Pour cette commission particulière, soucieuse de ne pas dévier de l'esprit de la loi « Barnier », l'application de ce principe lui confère comme rôle fondamental celui de préserver l'égalité de vocation à intervenir de chaque participant. Mais « chaque participant » désigne ici les seuls membres du public, la Commission ayant prononcé un partage préalable des rôles. La plaquette présentant le débat public indique en effet : « Il résulte des textes applicables que le débat doit être animé par trois acteurs, qui ont chacun leur rôle : le public, le maître d'ouvrage et la Commission particulière. »¹⁴ Le dispositif des réunions publiques matérialise cette structure ternaire : l'intervention du public est réduite à poser des questions au maître d'ouvrage, la présence de la commission garantissant l'obtention de réponses. Ce régime de parole vise plus l'information du maître d'ouvrage et du décideur final par l'expression des

¹⁴ « Avant-propos du président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône », brochure citée. Charles Gosselin a systématiquement exposé cette « théorie des trois acteurs du débat » dans chacune des réunions publiques.

différentes positions existant dans l'opinion que la confrontation des points de vue en concurrence.

Dans le cas du débat sur le TGV Rhin-Rhône, les règles de discussion posées – la conception juridique du principe d'équivalence – délimitent un public indifférencié¹⁵, sujet d'un droit à la parole, à l'expression de propositions et à l'obtention de réponses, mais n'en font jamais le sujet d'un « nous », pouvant éprouver dans la discussion, son rapport au projet et à l'intérêt général qui le fonde. L'inégalité entre ce public indifférencié, jamais constitué comme collectif, et le maître d'ouvrage justifie la position médiatrice de la commission particulière. Là où la circulaire « Bianco » cherchait à définir le régime de parole par le découpage du débat en plusieurs phases, selon l'ordonnancement de l'instruction des projets, la commission particulière du TGV Rhin-Rhône cherche à faire coïncider le régime de parole avec son partage préétabli des rôles et sa logique consensuelle.

3. L'identification d'un dispositif institutionnel de débat à un régime de parole structure la mésentente

Dans les deux cas – débats Bianco, débat « Barnier » sur le TGV Rhin-Rhône – l'identité du régime de parole à un dispositif institutionnel, procédant d'une conception non conflictuelle du débat, ne permet pas au public d'acquiescer, en tant que participant à une argumentation sur l'intérêt général, une existence collective à faire valoir dans le processus de décision. Dans ces situations, les discours de légitimation/dé légitimation croisée des divers participants structurent durablement la scène de parole. Ce processus discursif exprime la résistance opposée aux assignations qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures en déniaient leur promesse d'égalité.

Le retrait des commissions, analogue dans les deux cas, ne leur permet pas de jouer le rôle d'un tiers qui garantirait la validité des critères de légitimité auxquels se réfèrent les débattants, et objectiverait les effets d'égalisation du statut des intervenants. Ce retrait laisse les protagonistes face à face pour trouver dans leur confrontation la confiance nécessaire à un dialogue. Mais la confiance attribuée dans un échange face à face (avec un représentant du maître d'ouvrage qui ne maîtrise pas l'ensemble du processus de décision), disparaît aussitôt qu'un événement extérieur à l'échange engagé vient modifier la situation (Fourniau, 1997). Il ressort de cette dynamique d'interlocution que l'établissement d'un rapport des forces externe peut seul faire valoir les intérêts des riverains et non leur participation au débat. Ainsi se boucle la rationalité du soupçon. L'expression d'un droit à la parole compose un collectif, mais il est, dans cette rationalité, extérieur à l'espace de discussion ouvert. Ainsi, l'identification d'un régime de parole à un dispositif institutionnel enferme dans la rationalité du soupçon et conduit à compter comme « en trop » ceux qui résistent aux assignations que dictent les procédures. Ils ne peuvent alors se compter comme « en plus » que dans les rapports de force que crée leur mobilisation extérieure à la procédure.

¹⁵ Cette conception se traduit dans les propos de Charles Gosselin, également repris par les membres et les salariés de la commission particulière, par une référence constante à « Mme Michu » comme figure indifférenciée du public.

L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement avait enrichi les répertoires d'action en ouvrant aux riverains, jusque-là cantonnés dans un rôle protestataire, la capacité d'avoir part à la construction de l'intérêt général. La question posée dans différentes recherches (Blatrix, 2000) est de savoir si l'institutionnalisation du débat enrichit à nouveau les répertoires d'action ou si, au contraire, elle les restreint en enfermant l'action dans des cadres procéduraux prédéfinis. Les cas analysés ici indiquent que la modalité dominante d'institutionnalisation du débat public procède à un partage des rôles entre le citoyen et le riverain qui annule en fait la démonstration faite par l'irruption dialogique des riverains dans les conflits d'aménagement. Quand la possibilité d'être compté comme « en plus » n'existe que par l'établissement d'un rapport de forces extérieur à la procédure, l'institutionnalisation du débat n'enrichit pas les répertoires d'action et fait aux contraires peser sur l'action conflictuelle de nouvelles contraintes de justification liées à la légitimation du consensus par la procédure.

Alors que le débat public s'institutionnalise parce que l'enjeu des conflits devient la légitimité des projets, l'existence du débat ne suffit pas à fonder l'accord sur la légitimité des projets. En effet, l'opposition structurante entre participation et décision conduit à figer les scènes de parole ouvertes par l'institutionnalisation du débat dans une répartition préalable des parts, dans un partage préétabli des rôles. La force des procédures tend à opposer le citoyen et le riverain. Le débat public institutionnalisé essaye alors de gérer une « répartition optimale des parts » en confiant l'organisation du débat et le choix des interlocuteurs au seul maître d'ouvrage, en ordonnant les objets de débat selon leur logique d'instruction des projets, ou en prédéterminant les modes d'intervention du public. Mais les riverains vont résister, ainsi que nous l'avons décrit, et faire la démonstration des limites de la légitimité de chacun des participants. Leur résistance manifeste l'affrontement entre deux partages du sensible et affirme la figure du « citoyen en tant que riverain » dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général. Cet affrontement à l'intérieur des procédures participatives ouvre un espace politique dans lequel peuvent émerger des situations délibératives. Etablir le rôle et la place des habitants – riverains et citoyens, citoyens en tant que riverains – dans la discussion publique des projets suppose alors d'inventer de nouvelles règles du jeu et d'élargir les répertoires d'action en réinstallant la question conflictuelle de l'égalité au centre de la discussion. C'est cette manière d'investir le débat institué par la loi « Barnier », avec un « débat sur le débat » portant plus spécifiquement sur les règles de la discussion publique, que nous examinons maintenant.

III. LA FORMATION D'UNE « COMMUNAUTÉ DÉBATTANTE » PAR LA MISE EN ACTE DE L'ENTENTE

Si la loi « Barnier » institutionnalise l'existence d'un débat public, elle n'en définit pas le mode de fonctionnement, pas plus que ne le fait la loi de démocratie de proximité. Le débat public instauré est simplement une procédure ouverte. C'est là sa principale originalité par rapport à bien d'autres dispositifs de concertation institués par des textes de protection de l'environnement qui, au contraire, établissent à priori, sur des critères externes de représentativité, la liste des participants.

Procédure ouverte donc, dans laquelle l'établissement de règles délibératives fait l'objet d'expériences contrastées. La CNDP énonce aujourd'hui trois principes d'organisation du débat : principe de transparence ; principe d'équivalence ; principe d'argumentation, trois principes par rapport auxquels les participants pourront s'engager dans le débat et juger de son déroulement comme de ses résultats (CNDP, 2004). Ces principes font, au cours chaque débat, l'objet d'une reconstruction, au fur et à mesure que surgissent des litiges sur leur mise en œuvre par les commissions particulières du débat public (CPDP) chargées de l'organisation pratique et de l'animation du débat sur chaque projet particulier.

1. Quatre règles procédurales de la délibération en construction dans les débats institutionnalisés par la loi « Barnier »

Le déroulement des débats organisés par la Commission nationale du débat public permet d'explicitier les disputes que soulève le fonctionnement du débat public institutionnalisé par la loi « Barnier ». La principale innovation de la loi est, en effet, de créer un tiers indépendant du maître d'ouvrage pour organiser le débat public sur un projet. La commission particulière chargée de cette organisation garantit les normes démocratiques sans lesquelles il ne peut y avoir de discussion publique. Aussi l'existence de ce tiers donne-t-elle une nouvelle dimension aux disputes manifestant la revendication d'égalité dans le débat. Sans pour autant annuler la dynamique de délégitimation croisée, cette existence déplace les disputes vers la vérification de l'égalité que proclament les règles d'organisation de la discussion et la vérification de la manière dont la commission en garantit le respect par tous les participants.

Certes, l'intensité du « débat sur le débat » a été très variable selon les cas, comme a beaucoup varié la pratique des différentes commissions particulières, facteurs influençant directement les formes du débat public (Fourniau, 2005). Mais l'existence du « débat sur le débat » souligne toujours l'importance que revêt la vérification des règles d'organisation de la discussion tout au long du débat, comme nous avons pu l'analyser sur le cas du débat public sur le projet de ligne électrique à très haute tension entre Boutre et Carros (dénommé par la suite débat Boutre-Carros)¹⁶. On a pu dégager des expériences conduites quatre règles procédurales du débat public et les épreuves pratiques de validation auxquelles elles ont donné lieu (Fourniau [1998, 2001b]) :

- La publicité des débats implique leur publication,
- La pluralité du débat suppose la participation au débat,
- L'équivalence entre les participants garantit l'équilibre du débat,
- La force des arguments fonde les convictions forgées dans le débat.

Ces règles et ces épreuves caractérisent alors le fonctionnement délibératif, ou non, du débat. En effet, la constitution d'un public engagé dans une délibération sur l'intérêt général, a été, d'une expérience à l'autre des débats « Barnier », un

¹⁶ Ce débat sert également de terrain aux analyses présentées dans ce volume par Alban Bouvier. Voir également Leborgne (1999).

objectif diversement partagé par les différentes commissions particulières, et toujours controversé dans le déroulement de la discussion. Le débat sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône fournit de ce point de vue un contrepoint au débat Boute-Carros. Il se démarque notamment par son organisation des réunions, comme nous l'avons précédemment signalé. Considérer le public comme acteur du débat avait conduit les précédentes commissions à trouver des règles d'échange qui permettaient la constitution d'un public du débat. Une vision non conflictuelle du débat quand celui-ci se situe très en amont¹⁷, et une conception plus juridique du principe d'équivalence conduisent au contraire Charles Gosselin et sa commission particulière à ne pas vouloir constituer un public du débat : « Chaque réunion est un acte en soi. Je veux préserver l'égalité de vocation à intervenir de tout le public. Je ne veux pas d'un public du débat. »¹⁸ La définition d'épreuves garantissant l'équilibre réel des échanges entre les membres d'un public du débat ne s'impose donc pas. La question est seulement de permettre à tout citoyen, quelle que soit sa dignité, un égal accès au maître d'ouvrage et un égal traitement dans l'obtention des réponses du maître d'ouvrage. « La règle du jeu est que l'on doit répondre à toutes les questions posées. Tous les points de vue exprimés seront versés au dossier mais pas forcément débattus. »¹⁹ Cette conception conduit donc à choisir les moyens d'information et à définir les modalités du déroulement du débat public de manière à permettre l'expression d'un public indifférencié mais sans chercher à faire du débat un moment où s'engage un dialogue entre tous les participants.

Pourtant, l'issue du « débat sur le débat » n'est jamais donnée d'avance, même si elle consiste souvent, cédant à la puissante logique des procédures, à soumettre le régime de parole au dispositif institutionnel du débat. Ce sont donc les activités déployées par les participants pour faire valoir et rendre effectives les règles délibératives qui différencient les diverses expériences d'application de la loi « Barnier », bien que ces expériences se prévalent toutes des mêmes principes. Le même « principe d'équivalence » peut en effet être mis en œuvre dans des sens opposés par deux commissions particulières : partager préalablement les rôles entre un public indifférencié et le maître d'ouvrage ou, au contraire, établir un dialogue entre tous les débattants sont des opérations qui définissent les participants au débat de manière très différente. Pour ceux-ci, argumenter pour convaincre et

¹⁷ L'« Avant-propos du président de la commission particulière du débat public sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône », brochure citée, indique : « Situé à ce stade [les « pré-études fonctionnelles », donc bien avant les autres phases successives de la procédure], le débat n'a dès lors aucune raison de donner lieu à un affrontement, puisque le maître d'ouvrage est le premier à solliciter des suggestions et des manières de voir concurrentes, et qu'il a tout le temps ensuite d'en tenir compte. »

¹⁸ Entretien avec Charles Gosselin, le 27 mars 2000. En conséquence, en dehors des salariés de Réseau ferré de France, le maître d'ouvrage, et du personnel de la commission particulière, systématiquement présents aux dix réunions publiques organisées, très peu de personnes ont participé à plusieurs d'entre elles.

¹⁹ *Idem*. L'innovation formelle de ce débat TGV Rhin-Rhône a été de compléter le dossier soumis au débat par des « cahiers d'acteurs ». Mais leur édition tardive, à la fin du débat, a fait que ce moyen d'expression qui aurait pu être l'instrument de la confrontation des diverses propositions par laquelle constituer un public du débat, n'a fonctionné que comme le véhicule d'une information essentiellement adressée au maître d'ouvrage et aux décideurs publics.

être convaincu ou seulement exposer son point de vue, sont deux formats d'expression de la « force des arguments » qui opposent un régime de parole délibératif et la répartition des parts opérées par les conceptions plus classiques de la consultation et de la concertation.

L'opposition de l'organisation des débats Boute-Carros et sur le TGV Rhin-Rhône, les différences de conception du « principe d'équivalence » ou de « la force des arguments », montrent que ce sont les activités de mise à l'épreuve d'une organisation réellement délibérative du débat qui transforment un public indifférencié en collectif. La seule énonciation de règles de discussion par la commission particulière ne suffit pas à conférer au débat un caractère délibératif ni à constituer un public du débat. Mais le « débat sur le débat » peut également faire émerger une situation délibérative parce que le débat public se présente comme une scène ouverte sur laquelle se constituent, dans le cours même de la discussion, ce qui en est l'objet, ce qui peut se dire sur cet objet et les sujets qui peuvent en discuter. En effet, ce processus déplace le « partage du sensible », reformule les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. Ces « recadrages » composent une communauté d'argumentation où ceux qui défendent le territoire – naguère stigmatisé par le vocable Nimby – peuvent être comptés comme argumentateurs.

2. La rationalité du principe d'équivalence instaure une scène égalitaire de débat sur les intérêts généraux

L'instauration d'un tour délibératif du débat public résulte du traitement d'un tort : le soupçon d'une décision déjà prise, le déséquilibre des expertises, le partage préétabli des opinions. Les épreuves construites dans le déroulement du débat manifestent ces litiges. « La *démonstration* d'un droit ou *manifestation* du juste est refiguration du partage du sensible. Dans les termes de Jürgen Habermas, cette démonstration est indissolublement un agir communicationnel qui met en jeu les prétentions de validité de certains énoncés et un agir stratégique qui déplace le rapport des forces déterminant la recevabilité des énoncés comme arguments sur une scène commune. » (Rancière, 1995, p. 85) Les conflits pour qualifier la scène de parole instituée et savoir que déduire de l'accord qui peut s'y réaliser par la discussion rationnelle mettent alors en jeu l'existence du monde commun où l'interlocution peut avoir lieu. L'instauration et la vérification de règles délibératives engagent à cette fin un autre mode de formation du collectif que ne peut le faire la logique du soupçon triant les acteurs de la discussion publique en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent. Au contraire des activités de délégitimation croisée, ces épreuves forment l'espace de délibération comme lieu d'une mise en équivalence polémique des arguments portés par les divers protagonistes du conflit. Donnons-en un exemple.

Parallèlement à l'apprentissage technique, l'émergence de la question du territoire en cours de débat permet de caractériser la dynamique d'un débat public. Dans tout processus de mise en discussion publique d'un d'aménagement, le projet constitue le point d'entrée dans le débat. Mais très vite, le débat déborde la justification sectorielle du projet pour s'intéresser au territoire dans lequel il devrait être implanté. Le développement de ce territoire y est alors défendu comme un

intérêt général de même dignité que l'intérêt général sectoriel. La notion d'appropriation du territoire se formule progressivement dans le débat et pourrait être énoncée ainsi : « le territoire appartient à ceux qui y vivent mais il n'est pas à vendre... car il appartient également à tout le monde. »²⁰ Cette idée d'appropriation du territoire comme patrimoine commun a également été énoncée sous une autre forme dans le débat Boute-Carros, qui la rapproche des discussions sur les thèmes techniques : il s'agit d'une mission de service public.

« N'est-ce pas notre **mission de service public à nous, les habitants de cette région**, de nous battre pour conserver à nos enfants un patrimoine environnemental et humain exceptionnel, un lieu privilégié où viennent se ressourcer beaucoup des habitants de ces villes devenues inhumaines ? » (Raphaël Scipion, conseiller municipal de Moustiers, président de l'association Vivre en Haute-Provence, réunion publique de Castellane, *Lettre du débat Boute-Carros* n° 7, mai 1998, p. 6)

La formulation de la confrontation entre les intérêts généraux sectoriels et territoriaux en termes de conflit entre différentes missions de service public permet alors de mettre sur un même plan la discussion sur le contenu des missions d'EDF et le débat sur le développement du territoire. Cette mise en équivalence est formulée par un raisonnement en deux temps. Il s'agit, dans un premier temps, d'affirmer le partage d'un principe universel (ou général) : 1/ Il y a une conception commune du service public, qui peut être partagé. Il s'agit dans un second temps, d'en déduire les conséquences : 2/ donc l'obligation qu'EDF tire de sa mission de service public doit être soumise à une épreuve commune, et 3/ l'obligation de service public territorial que nous formulons doit également être soumise à cette épreuve commune.

Dans ce schéma d'argumentation, l'universalité politique n'est pas dans l'affirmation d'un principe général (le 1^{er} temps). Elle est dans le « qu'est-ce qui en résulte ? » du 2^{ème} temps, dans sa mise en œuvre discursive et pratique²¹. Un tel raisonnement déplace le partage du sensible, reformule les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. Elle crée une communauté d'argumentation où ceux qui naguère étaient stigmatisés pour défendre égoïstement leur territoire, peuvent être comptés comme argumentateurs. Cela a permis, dans le cas de la ligne à très haute tension traversant le Verdon, l'émergence d'une solution nouvelle au problème de sécurisation électrique de la région de Nice, reconnu dans le débat comme étant le problème commun à traiter, à savoir, en lieu et place de la construction d'une nouvelle ligne, le couplage du renforcement de la ligne à très haute tension existante et d'un vaste programme de maîtrise de la demande d'électricité.

²⁰ Raphaël Scipion, conseiller municipal de Moustiers, président de l'association Vivre en Haute-Provence, déclarait ainsi : « D'un côté de la balance, il y a un projet de transport, de l'autre un ensemble humain et environnemental. Si l'on doit raisonner par l'absurde, le calcul est facile à faire. L'humanité comporte 6 milliards d'individus. Le Verdon a été classé patrimoine de l'humanité. Supposons que nous estimions à un franc symbolique le préjudice causé à chaque individu. Le Verdon vaut donc 6 milliards. **Ce qui ne veut pas dire que pour 6 milliards nous vous le vendons.** Cela veut dire que si, par coup de force, EDF nous le saccage, elle nous devra 6 milliards de francs ! » (Réunion publique de Castellane, *Lettre du débat Boute-Carros* n° 7, mai 1998, p. 6)

²¹ Pour J. Rancière, ce type de litige argumentatif est caractéristique du schéma logique de la protestation sociale en général (Rancière [1998], p. 86).

La manifestation de la figure du « citoyen en tant que riverain » dans une situation délibérative se marque par cette capacité à déplacer le partage du sensible, tant par les activités de vérification des règles de discussion que par la formulation d'alternatives techniques et la mise en équivalence de différents registres de légitimité. Cette reconfiguration du champ de l'expérience s'est particulièrement manifestée lors de la réunion de clôture du débat Boutre-Carros par le déplacement des catégories de passion et de raison qu'expriment de nombreux intervenants en évoquant la confrontation entre la « logique du cœur » et la logique de l'ingénieur.

« Nous avons essayé de répondre au mieux à toutes les questions qui nous ont été adressées. Nous n'avons pas toujours réussi, mais nous avons toujours cherché à le faire. **Ces questions ont souvent été posées avec une logique de "cœur", à laquelle nous avons parfois répondu avec notre logique d'ingénieur.** (...) Lorsque nous disons que deux lignes à très haute tension existent déjà dans le Verdon aujourd'hui et que notre projet propose de les remplacer, cela nous semble logique et rationnel. C'est sans compter avec l'émotionnel. Ce sera donc aux décideurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. Ils n'auront plus seulement les dossiers techniques, ils auront aussi l'approche émotionnelle des territoires. Je crois qu'il s'agit d'un acquis très fort du débat. Beaucoup de choses ont été évoquées. Je retiendrai **le remplacement de la ligne existante par une ligne à 400 000 volts.** Je répète qu'actuellement, nous ne savons pas remplacer les pylônes exactement en lieu et place (...) Mais cette suggestion est très intéressante (...) Nous allons y travailler. (...) » (Claude Nahon, directeur du projet EDF, réunion finale du 12 septembre 1998, *Lettre du débat Boutre-Carros* n° 16, p. 35-36)

« Nous avons rencontré des techniciens si passionnés qu'ils ne comprenaient pas, au début du débat, le caractère de nos oppositions. Nous espérons que le débat public aura eu pour effet de modifier leur point de vue et peut-être influera-t-il sur leur civilisation d'entreprise. **Nous croyons qu'ils sont parfaitement capables de mettre en œuvre, avec profit pour la Nation, les techniques alternatives qui ont été longuement évoquées au cours du débat et certifiées par l'expertise complémentaire.** La plupart des intervenants ont laissé parler leur cœur. Aucun citoyen, député, conseiller régional ou conseiller général, maire ou adjoint, représentant d'association, **ne s'est référé à un intérêt marchand ou au montant d'une quelconque indemnité pour motiver ses choix.** Nous avons tous exprimé notre souci principal, inchangé depuis le début de notre contestation : conserver intact l'environnement que nous avons reçu de nos anciens, avec pour mission de le transmettre aux générations futures. Noble préoccupation. L'avenir nous dira si elle sera appréciée en haut lieu » (Denise Raynaud, présidente de l'association Les amis de Vergons, *idem*, p. 31)

« Je serai aujourd'hui hors sujet et je vous en remercie de tout cœur. Le cœur, c'est cela mon sujet, hors sujet. **Je suis venu vous parler d'amour!** (...) Fatalement il sera question de coût, et je crains que ce soit ce débat qui domine. Je ne souhaite pas m'y engager. Mais simplement dire à ceux qui en prennent la responsabilité, **que le cumul de tous les chiffres qui seront mathématiquement mis les uns sur les autres sera faux.** Et que par amour et fidélité à cette terre qui nous fait vivre heureux dans un environnement indispensable à notre équilibre, il ne faudra comparer que ce qui est comparable. Ou, plus clairement, accepter unanimement et définitivement que notre environnement a une valeur inestimable et que les paramètres économiques d'aujourd'hui ne seront pas ceux de demain et encore moins ceux d'après-demain, alors que la valeur affective demeurera intacte » (Jacques Marion, maire de Fox Amphoux, *ibid.*, p. 28)

Ces déclarations dessinent assez précisément les trois caractères de la « communauté débattante » qui peut résulter d'une situation délibérative. Sa formation suppose bien entendu le partage d'une même « impression qu'il existait une cer-

taine complicité, une certaine chaleur humaine »²², le respect de la séparation entre les opinions et les personnes dans l'expression des idées. Son existence manifeste en second lieu le fait que les oppositions structurant l'entrée dans la discussion publique ne fonctionnent plus comme les identifications entre lesquelles les participants devraient choisir, mais désignent des polarités entre lesquelles ils peuvent maintenant circuler, configurant ainsi un nouvel espace de choix, fortement élargi. Chacune de ces oppositions – technique et territoire, logique d'ingénieur et émotion, économie et amour, raison et passion, solutions d'EDF et alternatives, intérêt général et intérêts particuliers, etc. – doit ainsi être requalifiée par le déroulement du débat public pour donner sens à une « communauté débattante ». Exemple probant, le « nous ne savons pas faire » d'une ligne à 225 kV une ligne à 400 kV qui signifiait en début de débat pour EDF « c'est impossible », implique à la fin du débat « nous allons y travailler », le déroulement du débat ayant réveillé suffisamment d'« amour des techniques »²³ pour permettre un tel renversement. Cette requalification engage en troisième lieu un processus de subjectivation politique. En effet, la question partagée qui résulte de la formation d'une « communauté débattante » est celle de savoir si les décideurs tiendront compte du nouveau partage du sensible qui émerge du débat. Question irrésolue, bien sûr, le débat n'étant pas conclusif, mais à laquelle est pourtant suspendue l'effectivité de ce nouveau partage. De ce fait, une « communauté débattante » dont la part à la communauté politique reste indéfinie ne saurait être considérée comme une communauté du consensus, celle que présuppose la figure du partage du pouvoir. C'est seulement l'épreuve ultérieure de la décision qui fera, ou non, des débattants actuels de possibles partenaires. Il s'agit donc « d'une communauté du partage au double sens du terme : un espace présupposant le partage de la même raison, mais aussi un lieu dont l'unité n'existe que dans l'opération de la division ; une communauté polémique suscitée pour imposer une conséquence non reconnue de la phrase égalitaire » (Rancière [1998], pp. 121-122). Précisons ce dernier point, celui du sens politique que produit l'instauration d'une situation délibérative.

3. Le sens politique des situations délibératives

La logique des procédures, nous l'avons vu, est d'enfermer les participants dans deux rôles opposés : soit on est riverain, c'est-à-dire un citoyen défini avant tout par ses droits privés qu'un projet d'intérêt général vient spolier, et dont il est attendu qu'il se présente comme victime demandant réparation ; soit l'on est un citoyen détaché de ses intérêts particuliers, critère auquel répondent en premier lieu les acteurs institutionnels, mais qui ne saurait correspondre au cas des associations locales de défense, lesquelles ne pourraient jamais que masquer les véritables enjeux de leurs interventions derrière l'expression de la citoyenneté. Le

²² Claude Nahon, directeur du projet EDF, complétait ce propos en mentionnant : « C'était un débat d'idées. Je crois qu'il n'y a pas eu d'oppositions de personnes. Il est possible que ce soit lié à votre animation, M. Porcell. Je ne me suis jamais sentie personnellement agressée, même si le projet que je représente était fortement contesté. » *Lettre du débat Boutre-Carros* n° 16, septembre 1998, p. 35.

²³ Au contraire du projet Aramis étudié par Bruno Latour, mais à une époque où n'existait pas le débat public ! (Latour [1992]).

processus de subjectivation politique qui se réalise dans la discussion publique manifeste au contraire l'impossibilité d'opposer ces deux figures de la citoyenneté ou de se conformer à l'une ou à l'autre.

La figure du « citoyen en tant que riverain » s'affirme par l'ouverture d'espaces où cette opposition n'est plus légitime, quand les associations locales prennent l'initiative de l'organisation du débat public ou, dans les débats publics institutionnalisés, quand elles font valoir l'égalité des participants. Tirant le bilan de multiples expériences de conflits d'aménagement et d'une participation active au débat Boutre-Carros, le coordonnateur régional de la FARE-Sud décrit ainsi les collectifs qui s'y constituent et transforment la définition du citoyen qui, d'un statut que se disputent les parties en conflit, devient une activité de discussion des intérêts généraux en conflit :

« Citoyen : ce mot est généralement lié, dans les textes politiques ou sociologiques, à celui de société civile (...) comme rassemblement des citoyens, vus comme ceux qui ne seraient ni élus, ni hauts fonctionnaires, ni experts, ni décideurs à aucun titre ? Dichotomie qui ferait qu'alors, ceux qui ont le pouvoir de décider, de conseiller ou d'influencer les décideurs, ne seraient plus des citoyens. (...) Ainsi, les citoyens seraient ceux à qui des supposés *non-citoyens* imposeraient des décisions souvent illégitimes... voire inacceptables. A l'expérience des combats des *citoyens*, au sens ci-dessus, pour obtenir, selon eux, de bonnes décisions publiques, conformes à l'intérêt général et non à celui de quelques décideurs, la situation est plus nuancée. Véritable avancée démocratique, on a vu se constituer des *coordinations associations-élus* (A58 Cannes-Nice, A51 Grenoble-Sisteron, ligne à très haute tension Boutre-Carros), des *groupes de travail associations-hauts fonctionnaires* et, même, des *concertations associations-préfets*, travaillant ensemble pour le bien public, tous réintégrés, malgré quelques conflits, dans le corps des citoyens, au sens idéal »²⁴ (Gonella, 2001, pp. 82-83)

Ainsi, le « débat sur le débat », les activités qui soumettent à la vérification commune les règles de discussion pour démontrer l'égalité entre les participants qu'elles proclament, manifestent un conflit de définition de la citoyenneté. C'est en se constituant comme sujet collectif mettant en acte ce conflit que les associations locales peuvent résister au partage du sensible qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique.

La formation d'un collectif de citoyens délibérant sur les intérêts généraux qui s'attachent aux enjeux du projet d'aménagement soumis au débat (mais pas forcément à sa réalisation) ne résulte donc jamais de pratiques qui se laisseraient décrire seulement comme un « processus d'entente engagé au moyen de la discussion », selon la logique habermassienne. Les activités délibératives n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de « mésentente destinée à mettre en acte l'entente » (Rancière [1997], p. 178). Les disputes sur les règles délibératives, en s'alimentant au conflit d'aménagement préexistant, rendent en effet visible – c'est ce que font les déclarations venant

²⁴ Jean Gonella poursuit en écrivant : « Effectivement le citoyen, c'est celui qui, quels que soient son rang et ses pouvoirs, descend sur la place publique, l'agora, pour parler du bien public et débattre des intérêts généraux en conflit, pour arriver aux meilleures décisions, ou aux moins mauvaises, concourant, ainsi, à l'intérêt général et à la satisfaction des populations, dans la paix publique et le respect de l'Etat de droit » (Gonella [2001], p. 83).

clure le débat Boutre-Carros – l'écart entre l'espace de délibération sur les intérêts généraux et l'espace du conflit stratégique dans lequel s'inscrit le débat. Les propos de Gérard Porcell, président de la commission particulière du débat Boutre-Carros, qui a le premier énoncé les principes d'organisation du débat public, notamment le principe d'équivalence et la force des arguments (Fourniau [1998, 2001b]) l'illustrent :

« La Commission s'efforce, à chaque fois qu'elle doit prendre une décision de ce type [publication d'un argument intéressant exprimé par une seule personne ou d'une pétition nombreuse], de choisir une solution pratique qui garantisse un équilibre réel, donnant à chaque argument échangé sa seule force et faisant en sorte qu'il puisse y être répondu comme à tout autre, indépendamment du "poids" de son auteur.

« Mais, il appartiendra évidemment à l'autorité politique, appelée à prendre une décision après la fin du débat, de pondérer elle-même les opinions émises, selon les critères qu'elle choisira de privilégier – la pertinence technique, les coûts financiers, économiques, sociaux, et environnementaux, l'origine politique ou sociale de tel ou tel point de vue, le nombre de ceux qui le défendent, etc. –, sur la base des informations qui lui auront été fidèlement transmises par la Commission » (*Lettre du débat Boutre-Carros* n° 8, mai 1998, p. 16).

Gérard Porcell énonce ainsi publiquement la différence, le discord qui sépare deux logiques à l'œuvre dans le débat, la logique de l'argumentation et la logique de la décision : le compte des arguments en débat n'est pas celui du poids des parties à la décision. Ainsi, l'insertion du débat dans le processus de décision est marquée au sceau de la séparation entre pouvoir de prise en compte et pouvoir d'ordonnancement²⁵, pour reprendre la distinction que propose d'institutionnaliser Bruno Latour (1999). Celui-ci nous rappelle qu'une exigence de séparation des pouvoirs sous-tend cette distinction, afin de former un monde commun. L'exercice du débat public rend alors sensible aux participants le sens politique de cette séparation qui est au cœur de l'expérience des premiers débats publics. Elle était formulée ainsi, lors de la réunion de clôture du débat public Boutre-Carros, par l'un des responsables associatifs :

« Ce débat public a démontré nos capacités à débattre, en particulier sur le plan technique, des avantages et inconvénients de ce projet de ligne à très haute tension. Il a montré que notre société était capable, face à des enjeux importants, de choisir le débat plutôt que l'emploi de méthodes dirigistes, trop souvent utilisées jusqu'ici. Aujourd'hui, grâce à l'expertise complémentaire, nous savons que des solutions alternatives existent et qu'elles sont techniquement et économiquement viables. La vraie bataille démocratique et politique commence maintenant. Nous allons passer du débat technique à la confrontation des rapports de force qui donneront naissance à une décision politique » (D. Colombo, vice-président de la coordination régionale pour les alternatives aux lignes à très haute tension, réunion finale du 12 septembre 1998, *Lettre du débat Boutre-Carros* n° 16, p. 15)

²⁵ Le pouvoir de prise en compte doit permettre de déployer la « pluralité des mondes » grâce à des procédures, des « enquêtes pour détecter, rendre visible, et faire parler les différentes propositions candidates à l'existence ». Il suppose la mise en place de procédures de consultation pour constituer « le jury capable de juger des effets de chaque proposition sur les habitudes des autres ». Le pouvoir d'ordonnancement répond quant à lui au besoin d'unification, d'institution d'un monde commun. Il suppose une exigence de clôture (au moins temporaire) des controverses et des procédures contradictoires pour composer la hiérarchie optimale, c'est-à-dire finalement, décider (Latour [1999]).

De cette mise en évidence par les principaux protagonistes du débat de l'opposition entre logique de la discussion et logique de la décision, on pourrait tirer argument – selon une approche d'abord attentive au partage du pouvoir – et conclure que le débat public n'est qu'une manipulation de l'opinion ou, au mieux, une opération de légitimation d'une décision qui, de toutes les façons, sera prise par ailleurs. Il faudrait pour cela prêter aux débattants beaucoup de naïveté civique pour avoir consacré tant d'heures, des mois durant, à un exercice dont ils reconnaissent eux-mêmes la duplicité. Concluons sur une autre explication, que nous avons étayée avec le concept de mécontentement : le débat rend visible l'écart du compte des arguments qui fondent la décision à celui des rapports de force qui la font. Il est donc cette scène paradoxale qui fait voir la contradiction des deux logiques, celle de la force des arguments que partage la « communauté débattante » et celle du rapport de forces qui structure la décision politique.

**«CITOYEN EN TANT QUE RIVERAIN»:
UNE SUBJECTIVATION POLITIQUE
DANS LE PROCESSUS DE MISE EN DISCUSSION PUBLIQUE
DES PROJETS D'AMÉNAGEMENT**

Le concept de mécontentement, emprunté à J. Rancière, nous a conduit à examiner les situations de mise en discussion publique des projets (institutionnalisées ou instaurées dans les conflits) pour ce qu'elles transforment dans l'expérience des participants, plutôt qu'à être attentif à la manière dont elles mettent en parole, voire révèlent, des ordres de justification déjà stabilisés. L'examen des conflits sur ce que débattre veut dire à la lumière de la notion de mécontentement nous a permis : 1/ de lire dans les situations de conflit l'émergence de sujets politiques qui ne se présentent plus comme les simples victimes d'une injustice sociale recherchant réparation à travers l'obtention d'un compromis, mais comme les représentants d'un tort fait à la démocratie elle-même ; 2/ d'expliciter les situations délibératives qui adviennent quand ces sujets politiques font valoir dans le débat un principe d'égalité ; 3/ de caractériser la « communauté débattante » qui se forme dans les situations délibératives et l'expérience politique qu'elle y réalise. Résumons pour conclure l'ensemble de ces résultats.

1/ Nous avons d'abord examiné une séquence historique marquée par un changement dans la nature des conflits d'aménagement. L'opinion a pendant longtemps admis que l'action publique (et, par délégation, celle des grands maîtres d'ouvrage) satisfaisait à des critères de généralité des intérêts défendus, de représentativité et de compétences, fusionnés dans l'idéologie de l'intérêt général de l'Etat. Une longue tradition d'administration consultative se contentait donc d'informer et de consulter les habitants, avec l'enquête d'utilité publique. Dans les conflits d'aménagement, les riverains ont exprimé la revendication d'être partie prenante d'une délibération sur le projet, non seulement sur ses modalités de réalisation mais également sur son opportunité, ses justifications. La montée de la conflictualité dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement depuis le début des années 1990 témoigne ainsi d'une crise de légitimité des décisions publiques. Cette crise signifie que ces trois critères – nature des intérêts défendus,

degré de représentativité et niveau de compétences – sont aujourd'hui disjoints, chacun étant un enjeu des conflits. Les recombinaison suppose de composer un collectif, car il n'y a plus d'acteur central des politiques publiques capable de le faire seul. Pour y répondre, il s'est d'abord agi pour l'Etat, avec la circulaire « Bianco » – dix ans avant l'adoption de la loi de démocratie de proximité de février 2002 –, d'ouvrir la discussion publique à tous les citoyens, dès l'amont de la décision. Mais la concertation mise en place essayait de gérer une « répartition optimale des parts », opposant le citoyen et le riverain, en confiant l'organisation du débat et le choix des interlocuteurs au seul maître d'ouvrage, et en ordonnant les objets de débat selon sa logique d'instruction des projets. Ce qui structure le débat comme situation de mésentente est alors la dispute sur les conséquences à tirer de l'égalisation des statuts dans une situation de construction concurrentielle de l'intérêt général.

L'institutionnalisation de la mise en discussion publique des projets dans les conflits d'aménagement ouvre donc des situations de parole où la dénonciation du Nimby par les aménageurs s'oppose au soupçon du public de n'être convié à la discussion que pour avaliser une décision déjà prise par ailleurs. En résistant aux critères qui cantonnent les participants dans des rôles sociaux prédéfinis par les procédures, les habitants ont rouvert le débat sur la manière de répartir les parts des uns et des autres. Dans les situations de mésentente, les associations locales de défense identifient le déni du principe d'égalité que subissent les habitants et qu'ils dénoncent dans le conflit comme un tort fait à leur statut de citoyen. Les associations locales n'ont dès lors pas d'autres qualités propres à défendre que de manifester l'impossibilité d'opposer deux figures de la citoyenneté – riverains titulaires de droits privés ou citoyen actif représentant d'un collectif déjà institué (association agréée, syndicat, etc.) – ou de se conformer à l'une ou à l'autre. Un sujet excédentaire s'affirme alors dans la discussion publique : la figure du « citoyen en tant que riverain ». Le traitement de ce tort suppose de rechercher non un compromis entre des ordres de justification existants (ce que J. Rancière renvoie à l'idée de police), mais au contraire de configurer un nouveau partage du champ de l'expérience en faisant émerger la catégorie de « citoyen en tant que riverain » comme catégorie en excès par rapport au système « policier » qui donnait à chacun son identité avec sa part. C'est en se constituant, débat après débat, comme sujet collectif d'une recomposition de l'intérêt général que les participants peuvent résister au partage du sensible qui ne leur réserve autrement que deux places antinomiques dans la discussion publique. Les conditions de la délibération, la question de l'égalité des participants, sont au cœur de ce processus.

2/ Nous avons ensuite examiné comment, par cette dynamique, se configurent des situations délibératives dans le débat public. La délibération n'est effective dans ces expériences qu'à la condition d'y mettre à l'épreuve et d'y vérifier un certain nombre de règles de discussion. Mais l'observation des débats montre que c'est moins l'énoncé de règles procédurales qui importe, que les épreuves pratiques que se donnent les participants pour en vérifier les conséquences en termes d'égalité dans le débat et d'effets possibles sur la décision. Exprimer d'abord la suspicion qu'entretiennent les uns envers les autres des acteurs en conflit, les disputes sur les règles déplacent le « partage du sensible », reformulent les contours de ce qui est discutable et de qui peut avoir part à la discussion. La pratique du

débat nous conduit à observer qu'à l'opposé de la rationalité du soupçon qui trie les acteurs en fonction de leur représentativité politique, de leurs compétences techniques et du degré de généralité des intérêts qu'ils défendent, la mise à l'épreuve des règles délibératives engage dans le débat un travail de re-présentation de ces catégories : celles-ci doivent pouvoir être jugées non comme des qualités préalablement, et définitivement, acquises par les participants, mais qualifier la dynamique propre du débat. Il s'agit d'apprécier dans le cours du débat son équilibre, le respect de son caractère égalitaire plutôt que la représentativité des acteurs. Il s'agit d'estimer les capacités de convaincre et d'être convaincu dans le cours du débat plutôt que les compétences des uns et des autres. Il s'agit d'évaluer la participation au débat, son caractère pluraliste et contradictoire, plutôt que la généralité des intérêts défendus.

3/ Les activités délibératives de vérification de l'égalité que proclament les règles de discussion n'instaurent pas une communauté consensuelle, mais structurent au contraire une scène de mésentente destinée à mettre en acte l'entente. La pratique de la discussion publique instaure en effet un principe commun d'argumentation et un espace polémique, une communauté qui a pour principe commun une opération conflictuelle : la prise en compte et la hiérarchisation de différents registres de légitimité de la décision. S'engage sur cette scène un processus polémique de formation de la volonté politique dans lequel les problèmes à prendre en compte, les solutions à retenir, la procédure de délibération pour y parvenir, les qualités de ceux qui peuvent participer à la décision sont en litige. Sans ces disputes, la discussion resterait enfermée dans la reproduction des clivages préexistants entre un langage technique de l'expertise et une approche sensible du territoire, la situation d'argumentation ne pourrait être gagnée par rapport au partage préalable des rôles sociaux. Sans ces controverses, des situations délibératives n'émergeraient pas dans le débat public toujours rappelé par la force de l'opposition entre participation et décision vers les formes classiques de consultation du public.

Créer un espace de délibération a pour conséquence d'instaurer un écart entre le régime de parole que pratique une « communauté débattante » et le dispositif institutionnel de la décision. Cette opération de division construit l'expérience politique des participants, celle de l'écart entre deux conceptions de la citoyenneté qu'ouvre toute pratique participative. « Si la citoyenneté est entendue comme un statut qui qualifie des sujets, on dira que c'est l'ensemble de ceux qui sont citoyens, en ce qu'ils possèdent certains droits, qui sont à même d'exercer le pouvoir en participant à l'écclesia et aux magistratures. La citoyenneté est ici un état qui définit les sujets. L'exercice politique s'en déduit, et c'est son appartenance à la communauté qui fonde la participation au pouvoir. Si, à l'inverse, la citoyenneté est entendue comme la participation en acte par lequel s'établit le double rapport aux autres et au pouvoir, c'est au contraire l'action menée de concert avec les autres qui fonde la citoyenneté et ouvre la communauté de fait à son existence politique » (Tassin [2003], p. 287).

L'écart entre ces deux conceptions de la citoyenneté se lit, lorsqu'on envisage les procédures démocratiques de décision, dans l'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative, ces dernières années abondamment illustrée lors des débats parlementaires sur la loi de démocratie de proximité puis

sur la Charte de l'Environnement. Ainsi, les rapports entre les processus de décision régulés par des procédures démocratiques et les processus informels de formation de l'opinion ne peuvent être assignés à la seule institutionnalisation de pratiques participatives délibératives. L'extension de procédures participatives renvoie, nous l'avons illustré, à une tension constitutive de l'expérience politique ordinaire : dans un même mouvement, les procédures affirment de nouveaux droits égalitaires et distribuent des rôles, des places. Avoir part à la décision est donc toujours objet de mésentente. La vie de la démocratie est sur ces bords proprement politiques où l'affirmation de droits et la vérification de leur effectivité rencontrent l'assignation des parts et des identités, où, pour les cas que nous avons étudiés, le citoyen rencontre le riverain. L'événement politique de l'institutionnalisation du débat public dans le champ de l'aménagement et de l'environnement réside dans l'ouverture d'espaces polémiques où peut se manifester le tort que constitue cette double assignation antinomique, où cette rencontre peut faire effet de communauté en interrompant l'ancienne séparation qui sous-tend la puissante logique de l'utilité publique.

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, Paris

BIBLIOGRAPHIE

- Arnstein, Sherry R., 1969, « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, n° 35, juillet, pp. 216-224.
- Blatrix, Cécile, 2000, *La « démocratie participative », de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, Université Paris I.
- Blatrix, Cécile, 1996, « Vers une "démocratie participative" : Le cas de l'enquête publique » in Jacques Chevallier (dir.), *La Gouvernabilité*, Paris, PUF-CURAPP.
- Blatrix, Cécile, José-Frédéric Deroubaix, Arthur Jobert et Yann Le Floch, 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Conflits d'aménagement et pratiques de conduite des projets – Volet 3 : Ménager le territoire : mémoire des acteurs et interactions des projets*, Paris, Inrets, Les Collections n° 241.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer, 2002, *Démocratie et délibération*, *Politix*, n° 57, deuxième trimestre, Paris, L'Harmattan.
- Boltanski, Luc et Thévenot, Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Carrère, Gilbert, 1992, *Transports, destination 2002, rapport au ministre de l'Équipement*, Paris, Ministère de l'Équipement, juillet.
- Cefaï, Daniel et Claudette Lafaye, 2001, « Lieux et moments d'une mobilisation collective », in Cefaï, Daniel et Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques*, Paris, Editions de l'EHESS, *Raisons pratiques*, pp. 195-228.
- Charlier, Bruno, 1999, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de géographie et d'aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Commission nationale du débat public, 2004, *Les cahiers méthodologiques*, Paris, CNDP.
- Cuvellier, Mariette, 2001, *Le TGV du Prince*, Paris, Dagorno.

- Fourniau, Jean-Michel, 2005, « Les trois scènes d'une institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement », in Fourniau, Lepage, Simard, Gauthier et Gariépy, *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, « Villes et entreprises ».
- Fourniau, Jean-Michel, 2001b, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *Responsabilité et environnement – Les Annales des Mines*, n° 24, octobre, Paris, Eska, pp. 67-80.
- Fourniau, Jean-Michel, 2001a, « Le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions » in André Donzel (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, pp. 467-485.
- Fourniau, Jean-Michel, 1998, « Le débat public entre conflit sur les projets et délibération avec le territoire », *Société française* n° 12-13 (62-63), octobre-décembre, Paris, pp. 47-59.
- Fourniau, Jean-Michel, 1997, « Figures de la concertation à la française », in Gariépy, Michel et Michel Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris et Montréal, L'Harmattan, Villes et entreprises, pp. 371-401.
- Fourniau, Jean-Michel, 1996, « Transparence des décisions et participation des citoyens », *Techniques, Territoires, Sociétés*, n° 31, mai : *Projets d'infrastructures et débat public*, Paris, Ministère de l'Équipement, pp. 9-47.
- Gonella, Jean, 2001, « La participation des citoyens, entre débat public et déni de débat » in Serge Vallemont (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, Paris, L.G.D.J., pp. 81-94.
- Habermas, Jürgen, 1989, « La souveraineté populaire comme procédure », *Lignes* n° 7, Paris, pp. 29-58.
- Habermas, Jürgen, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. franç. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, NRF essais.
- Lafaye, Claudette et Laurent Thévenot, 1993, « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 4, Paris, Presses de Science Po, pp. 495-524.
- Latour, Bruno, 1999, *Politiques de la nature. Comment faire entrer la science en démocratie*, Paris, La Découverte, Armillaire.
- Latour, Bruno, 1992, *Aramis, ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte.
- Leborgne, Mathieu, 1999, *De quelques caractères associatifs. La mobilisation associative entre l' élu local et le citoyen lors du débat public relatif au projet de ligne THT entre Boute (Var) et Carros (Alpes-Maritimes)*, Ministère de l'Environnement et SHADYC (EHESS), Marseille, janvier.
- Lolive, Jacques, 1999, *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.
- Meunier, Jeanne-Ita, 1994, *Un train peut en cacher un autre : émergence d'un mouvement social pour une démocratie participative*, mémoire de DEA de science politique comparative, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence.
- Ollivier-Trigalo, Marianne et Xavier Piechaczyk, 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? Volet 2 – Le débat public en amont des projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idée*, Paris, Inrets, Les collections n° 233.
- Piechaczyk, Xavier (dir.), 1997, *Aménagement, citoyenneté, démocratie* dans *Ecologie et politique*, n° 21, automne-hiver, Paris.
- Pourchier, Eric, 1994, « De la CARDE à la FARE-Sud : le mouvement de contestation du TGV Méditerranée », in Alain Hayot (dir.), *Ville et citoyenneté*, Montpellier, Villes et territoires méditerranéens.
- Quin, Claude (dir.), 1995, *L'administration de l'Équipement et ses usagers*, Paris, La Documentation française.
- Rancière, Jacques, 1998, *Aux bords du politique*, Paris, La Fabrique éditions.
- Rancière, Jacques, 1997, « La mésentente » in Gaillard, Françoise, Jacques Poulain et Richard Schusterman, *La modernité en questions. De Richard Rorty à Jürgen Habermas*, Paris, Cerf, pp. 169-185.

- Rancière, Jacques, 1995, *La méésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée.
- Rosanvallon, Pierre, 2003, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil.
- Rui, Sandrine, 2005, « Les citoyens impertinents. Débat public, conflit et méésentente », in Fourniau, J.-M., L. Lepage, L. Simard, M. Gariépy et M. Gauthier, (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, Villes et entreprises.
- Rui, Sandrine, 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Rui, Sandrine, 2001, *L'expérience démocratique. Observation et analyse de l'implication des citoyens dans les procédures de concertation relatives à la mise en œuvre de projets d'infrastructure et d'aménagement*, thèse de sociologie, Université de Bordeaux II, janvier.
- Rui, Sandrine, 1998, « La citoyenneté à l'épreuve du débat public », *Société française* n° 12-13, octobre-décembre, Paris, pp. 5-13.
- Rui, Sandrine, Marianne Ollivier-Trigalo et Jean-Michel Fourniau, 2001, *Evaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? Volet 1 – L'expérience de la mise en discussion publique des projets d'aménagement : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Paris, Inrets, Les collections n° 240.
- Tapie-Grime, Muriel, 1997, « Le nimby, une ressource de démocratisation », *Ecologie et politique*, n° 21, automne-hiver, Paris, pp. 13-26.
- Tassin, Etienne, 2003, *Un monde commun. Pour une cosmo-politique des conflits*, Paris, Seuil, La couleur des idées.